REVIEW AND OVERSIGHT IN THE NEW MILLENNIUM:

CHALLENGES OF A MULTIPOLAR WORLD

PROCEEDINGS OF THE
INTELLIGENCE REVIEW AGENCIES CONFERENCE

JUNE 27–29, 1999
OTTAWA, CANADA

SECURITY INTELLIGENCE REVIEW COMMITTEE

COMITÉ DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS DE RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ

Proceedings
of the

Intelligence Review
Agencies Conference

Ottawa, Canada
27-29 June 1999

List of Delegates

Australia	Mr. William Blick Inspector-General Intelligence and Security
Belgium	Mr. Jean-Louis Prignon Member Comité permanent de contrôle des services de renseignements
	Mrs. Danielle Cailloux Member/Counsel Comité permanent de contrôle des services de renseignements
Canada	Hon. Paule Gauthier Chair Security Intelligence Review Committee
	Hon. Bob Rae Committee Member Security Intelligence Review Committee
	Hon. James Grant Committee Member Security Intelligence Review Committee
	Hon. Raymond Speaker Committee Member Security Intelligence Review Committee

Hon. Ron Atkey
Former Chair
Security Intelligence Review Committee

Hon. Jean Jacques Blais
Former Committee Member
Security Intelligence Review Committee

Hon. Saul Cherniack
Former Committee Member
Security Intelligence Review Committee

Hon. Edwin Goodman
Former Committee Member
Security Intelligence Review Committee

Hon. Rosemary Brown
Former Committee Member
Security Intelligence Review Committee

Hon. Justice Michel Robert
Former Committee Member
Security Intelligence Review Committee

Hon. Stewart McInnes
Former Committee Member
Security Intelligence Review Committee

Mr. Maurice Archdeacon
Executive Director
Security Intelligence Review Committee

Mr. Vic Gooch
Assistant Inspector General/Director of Operations
Inspector General of CSIS

Mr. David Peel
Former Inspector General of CSIS

Hon. Claude Bisson
Commissioner
Communications Security Establishment

Ms. Joanne Weeks
Commission Secretary
Communications Security Establishment

New Zealand

Hon. Justice Laurie Greig
Inspector General
Intelligence and Security

United Kingdom

Mr. Kevin Barron, M.P.
Member
Intelligence and Security Committee

Mr. Michael Mates, M.P.
Member
Intelligence and Security Committee

Mr. Alistair Corbett
Clerk to the Committee
Intelligence and Security Committee

Mr. John Morrison
Investigator
Intelligence and Security Committee

United States	Mr. Ethan Bauman Inspector General National Security Agency
	Mr. Britt Snider Inspector General Central Intelligence Agency
	Mr. Warren A. Uthe Inspector General Defence Intelligence Agency
	Mr. George B. Lotz, II Assistant to the Secretary of Defense (Intelligence Oversight)
	Mr. Paul Holtz Assistant for Inspections (Intelligence Oversight)
	Ms. Susan H. Duclos Associate Inspector General National Reconnaissance Office
	Mr. David M. Crane Director for the Office of Intelligence Review Office of the Inspector General Department of Defense
South Africa	Mr. Joe Nhlanhla Minister of Intelligence Services
	Ms. Sibongile Mpye Office of the Minister of Intelligence Services

Mr. Dennis Nkosi
Chief Director
Office of the Minister of Intelligence Services

Mr. Linda Mti
Coordinator for Intelligence
National Intelligence Coordinating Committee

Ms. Nosiviwe Mapisa-Nqakula
Chairperson
Joint Standing Committee on Intelligence

Mr. Luwellyn Landers
Member
Joint Standing Committee on Intelligence

Mr. Thabang Makwetla
Member
Joint Standing Committee on Intelligence

Ms. Nonzame Mnyaka
Committee Secretary/Coordinator
Joint Standing Committee on Intelligence

Conference Background

The first Conference of Intelligence Review Agencies was held on 17 and 18 November 1997, in Canberra, Australia at the invitation of Australia's former Inspector-General of Intelligence and Security, Mr. Ron McLeod. This first conference highlighted the 10th year anniversary of Australia's Office of the Inspector-General of Intelligence and Security.

The Canberra Conference gathered delegates from Australia, Canada, Great Britain, New Zealand, South Africa and the United States.

At the end of the Canberra Conference, the Honourable Paule Gauthier, Chair, Security Intelligence Review Committee (SIRC), extended an invitation to the delegates to attend a similar conference in Ottawa, Canada, during June 1999.

Opening Remarks

On the morning of 28 June 1999, 39 delegates gathered at Wilson House, Meech Lake, Canada for the first of two days of the second Conference of Intelligence Review Agencies. The countries represented at the Ottawa Conference were: Australia, Belgium, Canada, Great Britain, New Zealand, South Africa, and the United States.

Paule Gauthier, Chair, Security Intelligence Review Committee, Canada: Madame Gauthier welcomed the delegates to Ottawa. A special welcome was extended to the delegation from Belgium who attended the Intelligence Review Agencies Conference for the first time.

Madame Gauthier stated that the Canberra Conference had been both stimulating, efficiently run, and that it was important to renew the experience. She also noted that the Ottawa Conference coincided with the fifteenth anniversary of the establishment of SIRC as Canada's independent external agency responsible for reviewing the activities of the Canadian Security Intelligence Service (CSIS or the "Service").

Madame Gauthier stated that there had been changes on both the domestic and international fronts since the Canberra Conference: she noted that elections had been held in some of the delegates' countries, and that changes had occurred in international terrorist trends. She cited the bombings against the United States embassies in Nairobi and Dar es Salaam, the repercussions of which, she noted, affected all countries. In contrast to the Cold War period, Madame Gauthier noted that the threats to the security of states today were more numerous and more difficult to identify, and the new millennium could bring an era of even greater uncertainty.

Madame Gauthier remarked on the changing role of Western security and intelligence agencies since the Cold War, and the subsequent reduction of resources dedicated to counter-intelligence issues with a corresponding increase in attention to public safety, counter terrorism, and transnational criminal activities.

On the role of review agencies, Madame Gauthier remarked that their role had become more critical with the increased intrusion of the state in everyday life. She emphasized that one of the main challenges facing the review agencies was the need to maintain a relationship with the bodies being reviewed and yet retain arms length objectivity.

Madame Gauthier expressed her hope that the conference in Ottawa would enable the delegates from the various review agencies to share their experiences in meeting the different challenges, and to discuss more effective ways of functioning in the new millennium.

Madame Gauthier outlined the key issues that would be addressed by the conference:

- delegate reports on current problems and conditions in their jurisdictions;
- transparency vs national security: (a) relationships with politicians;
- transparency vs national security: (b) relationships with the media;
- delegate reports on resources to conduct reviews: enough power, enough people; and

- has the review process changed the culture of the security agencies?

Madame Gauthier invited Mr. Jacques Saada, M.P. to formally open the conference.

Jacques Saada, M.P., Parliamentary Secretary to the Solicitor General of Canada, and Member of the Parliamentary Standing Committee on Justice and Human Rights

Mr. Saada remarked that, as a Parliamentarian, the theme dealing with the review agencies' relationships with politicians had struck a chord. He said that although he recognized the need for secrecy in the area of security intelligence, he also wished he could provide more information to Canadians about the efforts and successes of the security intelligence community. He stated that in the absence of facts, the imagination can be very fertile, and that is why it was important for politicians to be transparent.

Mr. Saada explained that transparency was achieved in Canada by the Solicitor General's annual statement on national security and the presentation of CSIS' public annual report. He also emphasized SIRC's role in informing Parliamentarians and Canadians in general. Mr. Saada added that, in his view, it was fair to say that Canada had one of the most progressive and balanced accountability regimes in the world, noting the roles of the Inspector General of CSIS, and, on occasion, the Auditor General of Canada, who audited the security intelligence apparatus.

Mr. Saada noted, however, that although the review agencies in Canada are essential in maintaining public confidence, they have no power to impose corrective measures and thus are not accountable. He said this is why, in Canada, a number of Parliamentarians believe that there should also be an "oversight" role (as distinguished from "review") for Parliament.

Mr. Saada concluded, however, that Canada, democracy, and the rule of law, have been well served by the existing review agencies in place, and their roles will become even more essential in the future.

Working Session #1: Delegate Reports on Current Problems & Conditions in Their Jurisdictions

Madame Gauthier stated that, in the beginning, SIRC had a more "macro" approach to reviewing the Canadian Security Intelligence Service, and vigorously and publically objected to major systemic problems. However, due to the development by CSIS of systems and policies in line with past SIRC recommendations and concerns, the approach in recent years has been more "micro", and thus generally less newsworthy.

Madame Gauthier emphasized that SIRC's main challenge was its relationship with Parliament and, in particular, what information can or cannot be released to Parliamentarians. Other challenges include finding better ways of reaching Canadians, being better known by Canada's legal community, and being better understood by the Service, especially at staff levels below senior management.

Madame Gauthier added that advances in technology, and the emergence of new types of threats, such as economic espionage and transnational criminal activity, are also challenges for SIRC.

Belgium

The delegates from Belgium stated that members of the Comité R are satisfied with that agency's statutory mandate and the independence it enjoys in both its review and accountability functions. It was explained that the majority of members of the Comité R are members of the judiciary, and all have an average of 20 years experience, mainly in the criminal field.

The delegation observed that one of the main challenges is recruiting personnel who are knowledgeable about security intelligence issues. This is why the committee's investigators are recruited directly from the security intelligence agencies themselves. The committee has recently been assigned additional responsibilities and, therefore, hopes to be able to hire additional staff.

Another major challenge for the committee is the strong culture of "secrecy" that is prevalent within Belgian state security services. Although the need for secrecy is recognized, there must be a balance between secrecy and democratic transparency.

United States

A number of issues were raised by the delegates from the United States. In contrast to SIRC, the challenge for one Inspector General (IG) was to move from a "micro" to a more "macro" approach. To date, the IG's main focus has been to monitor individual programs and misconduct, but he has not had a fundamental impact on how the intelligence agency operates in the long term.

Another challenge discussed by several delegates was finding the balance between helping the intelligence agency to operate more effectively and more lawfully, without being perceived as being overly critical and adversarial toward the agency. One of the challenges encountered by the delegates was how can a reviewer say something about the agency's policy process, yet remain apart from policy decision making. The difficulty is that in order to stay attuned to issues that may arise in the intelligence agency, the IG has to be involved in its daily activities, and this sometimes creates the problem of independence.

One theme involved producing reports on a timely basis. The delegates sought ways of delivering valuable information in a timely way to permit action to be taken. One IG's involvement in the review of the US bombing of China's Embassy in Belgrade is a case in point; he noted that his review agency was able to produce its report in just three weeks.

As the techniques used to collect signals intelligence are changing rapidly, the IGs try to find ways of protecting the rights of citizens in light of this and other advances in technology. One area where this applies is in the promulgation of policy to address "information operations", or "information warfare". A related challenge is the acquisition of the expertise or the resources necessary to have an impact on the areas affected by changes in technology.

Several delegates reported that they lacked sufficient resources. This caused problems in being able to cover all areas of intelligence agency activities, the distance involved, and, in particular, professional training for investigators. Reviewing the acquisition and contracting processes were also emerging issues for one office.

Training emerged as a particularly important issue: to ensure that all individuals involved in intelligence activities, especially the younger generation, have proper training, and understand the rules and procedures. One Inspector General has established a web site which outlines the rules and regulations for all personnel involved in intelligence. The web site is also accessible by the public, and thus provides transparency on the limits imposed on the activities of intelligence personnel.

One difficulty stems from the general oversight system in the United States. The delegates were told that problems can arise when certain issues involve more than one agency: if one IG wishes to conduct a particular project that should involve another IG who does not want to participate, no one performs the oversight function.

For a recently established review body in the USA, the significant challenge was to develop policy and procedures. The delegate said the intelligence agency has undergone very little oversight and, except for the Director, management was still reluctant and resistant to the idea.

A challenge posed to one of the American delegates involved the coordination and the restructuring underway in a large government department which was still organized to fight the threats stemming from the Cold War. He too pointed to the challenge from information management: collecting and disseminating information in a timely and secure manner.

Commonwealth

One delegate reminded the conference that his office is a "one-man band". Although he has not had very many complaints, he does on occasion receive Government requests to deal with other matters. His office now has the responsibility to review adverse comments from the intelligence services about refugee applicants. The creation of a new IG who will be responsible for authorizing domestic intercept warrants will also impact on his functions.

Due to the degree of cooperation his office receives from the agencies with which it deals, another participant explained that his office did not have any serious challenges. He remarked, however, that a major ongoing issue is technology and the legal issues it raises in a federation where there are many different jurisdictions. As with the American counterparts, he noted the ongoing problem associated with being able to independently review the organizations, while at the same time maintaining a close relationship with them.

One of the main obstacles for a Parliamentary review committee was its inability to investigate operational matters. The Committee has been accused of not having the independence it should have, because its members are appointed by the Executive, and not by Parliament.

One delegate commented that in order to establish proper oversight mechanisms, South Africa has had to adapt the experiences of similar agencies in other parts of the world. Until recently, there were many separate intelligence services which made supervision very difficult. Therefore, one of the main challenges for his office was the coordination, amalgamation, and integration of the security services.

Another delegate remarked that the fact that a new IG had not been appointed for over a year indicates that review and oversight in Canada's intelligence community may not be quite as healthy as it should be, as it affects the Minister's knowledge of the system, and limits his capacity to account for the Service's activities and to initiate corrective measures at an early stage.

Working Session #2: Transparency vs National Security: (A) Relationships with Politicians

Madame Gauthier opened the session by commenting that SIRC's objective is to be the public's independent source of information on CSIS. However, this creates a problem because SIRC is also compelled, by law, to treat the classified information it has access to in confidence. Madame Gauthier remarked that because of this, the relations between SIRC and Parliament have been acrimonious at times.

Madame Gauthier observed that the proposal made by the Special Senate Committee on Security and Intelligence to establish a permanent Parliamentary committee to review Canada's intelligence community would be a significant step in trying to address this dilemma.

Madame Gauthier invited Mr. John Maloney, M.P. and Senator William Kelly to address the delegates.

John Maloney, M.P., Chairperson, Standing Committee on Justice and Human Rights, Canada: Mr. Maloney stated that a certain amount of political control is needed to place a check on the activities of secret services to ensure that their mandates are being fulfilled, and that the priorities of the Government are being met. He stated however that, in Canada, Parliamentary control in relation to CSIS and SIRC is impaired by the fact that "national security" concerns have priority over "public scrutiny".

Mr. Maloney acknowledged, however, that it would be difficult to ensure secrecy and security in a politically partisan system, and that SIRC is perhaps the best alternative to direct Parliamentary scrutiny and control.

Senator William M. Kelly, Chairperson, Special Senate Committee on Security and Intelligence, Canada: In Senator Kelly's opinion, there has been a great improvement in the willingness to move toward more transparency in Canada. On the other hand in his view, Parliament does not need to know everything, but it does need to know that Ministerial accountability can be depended on. There is also the problem of having Parliamentarians security-cleared for the purpose of the review.

According to Senator Kelly, a permanent Senate Committee, rather than a House of Commons Committee, would assure continuity and provide a solution to the partisanship dilemma.

A delegate stated that the experience in the United Kingdom has proven that Parliamentarians can be trusted to do a serious job in terms of oversight. He reminded the delegates that his Committee is entirely composed of Parliamentarians, and that partisanship is not a problem because members are appointed by the Executive, and not by Parliament. The members also have

undergone security clearances, and there have never been information leaks.

United States delegates explained that transparency in the American system has made a difference in terms of Congressional support for intelligence as regards funding and political support. Although they worry about leaks, it has not been a major problem even though the amount of intelligence product that is sent to the various committees of Congress is "incredible", and all but a very few hearings are in-camera.

A delegate inquired about the role of the Intelligence Oversight Board in the U.S. He was told that the Intelligence Oversight Board is mainly an advisory body to the President, but it has investigative powers and can request specific information from the agencies.

In the discussion about the British system, a delegate asked what body reviews the operational activities of the security services, and who deals with complaints from the public.

The conference was told that the United Kingdom's Committee had just hired an investigator to review the operational activities of the Services and that a Tribunal receives complaints from the public.

When asked whether the British delegates had encountered any problems in sharing information with their Parliamentary colleagues, the answer was straightforward: they don't divulge any information, except through the medium of their reports.

Derek Lee, M.P., Member, Standing Committee on Justice and Human Rights, Canada: Mr. Lee commented that the experiences of the UK and the US with regards to elected persons having access to classified information is evidence that Parliamentarians in Canada should also be trusted with that type of information.

A delegate wondered what would be different from the present situation if Members of Parliament could not say anything to their colleagues. A British delegate said that the important factor in a Parliamentary committee is that the members would come from all political parties.

Mr. Saada said that in his view, some answers ought to be given to Parliamentary

committees. He added that if they are not, it is not because the system prevents witnesses from answering, but because the law isn't being applied properly.

During the discussion, one delegate opined that Canada's laws are very clear in that national security information is confidential and forbidden by law to be disclosed.

A delegate stated that his concern was not *whether* Parliamentarians ought to be conducting the work of oversight, but rather, if they do so, how broad should their role be? He added that the advantage of a committee such as SIRC is that by statute, it has full access and is non-partisan. He said that from what he understands, the Parliamentary Committee in the UK is limited in its oversight mandate as regards the total operations of the security services. He also questioned whether the US Oversight Committee could conduct investigations for its own purposes.

A United Kingdom delegate said that under its Act, if the Committee wants to look at something operational and it is denied this information, it can appeal to the Minister. He said that his Committee is going through a change in what it will oversee, however. The employment of an investigator will allow the committee to examine certain areas that, in theory, the Act says the Committee cannot.

The issue in the UK at the time was whether it wants a committee of Parliamentarians or a committee of Parliament. In his view, however, the issue that should be debated is whether national security is above party politics.

The conference was told that whereas members of Belgium's Comité R are not Parliamentarians, they are appointed by Parliament. While certain information is not disclosed to Parliament, at its request, Parliamentarians still have confidence in the Committee's work. In the delegate's opinion, the risk of leaks to the press would be too great if too many Parliamentarians were to assume the oversight role.

A South African delegate stated that valuable advice was given to him by an official of the Senate Intelligence Oversight Facilities Committee in the USA: in order to achieve a balance you not only need to gain the confidence of the public, but you need the confidence of the security agencies. The agencies will then be eager to provide you with the information you need and require.

He stated that all members of his committee have undergone security clearances, but it was more to satisfy the President than public opinion. There is also a system in place whereby if the Committee wishes to make some information public, the security agencies can object.

Madame Gauthier invited Mr. Claude Bisson, Commissioner for the Communications Security Establishment (CSE), to outline the trends and pressures in Canada that led to the establishment of his office, the methods that he employed to fulfill his mandate, the lessons learned, and his views on the future of the review function in democratic societies.

Claude Bisson, Commissioner, Communications Security Establishment (CSE), Canada: Mr. Bisson reminded the delegates that the CSE has no legislative mandate, and he was appointed by the Government under the *Inquiries Act*. The Commissioner's mandate is also limited to verifying CSE's compliance with the laws, and does not include investigating fraud or waste. In 1999, the Commissioner's complaints functions were expanded to include the ability to report to individual complainants about his findings.

Mr. Bisson remarked that Western Governments have been increasing their efforts to monitor and report on intelligence agencies' compliance with the laws. A key issue in Canada is whether the Government should introduce legislation for the CSE, with its own permanent review mechanism.

Another trend noted by Mr. Bisson is the continuing pressure for intelligence agencies to be more open, regardless of the new accountability measures that have been put into place over the past couple of decades. In Mr. Bisson's view, this trend will not only encourage review agencies to be more open themselves, but they will also increasingly be asked by Governments to assist them in determining how much further they can and should go in exposing the intelligence agencies to public scrutiny.

Mr. Bisson concluded by stating that the small community of intelligence review agencies was an immense help to him and his office.

A delegate asked whether the Commissioner's two-member staff (with additional contract labor) was sufficient to fulfill his mandate, considering all the work that

needed to be done.

Mr. Bisson replied that he had sufficient staff. He explained that his office has unlimited access to CSE information, and they focus on issues that they believe are fundamental.

Another delegate wondered whether the Commissioner's office would be more aggressive if it had a legislative mandate to establish his position, and thus put the CSE under a legislative framework.

Mr. Bisson replied that in his view, an important agency like the CSE must have a legislative basis to provide a yardstick by which to measure the legality of the agency's activities. He cited CSIS as an example of how an agency operates under specific legal requirements.

A delegate asked whether the culture of the CSE had changed as a result of review and, more particularly, whether it was more open.

Mr. Bisson replied that this was indeed the case. As an example, he explained that the CSE gives advice to private industry on information technology.

Working Session #3: Transparency and National Security: (B) Relationships with the Media

Madame Gauthier stated that the media are like fellow auditors, and as such play a key role in the accountability process. Madame Gauthier added, however, that a dilemma lies in the review agencies' obligation to refrain from giving journalists the information they would like to have because of "national security" considerations, a term the public views with increasing scepticism.

Madame Gauthier invited two Canadian journalists who report on security and intelligence issues to discuss the problems they face in reporting on these matters, and in dealing with review bodies.

Normand Lester, Journalist, Télévision Radio-Canada, Canada: Mr. Lester stated that both journalists and the public have become skeptical of the "national

security" label, and view it as a means to mask incompetence, corruption, and sometimes even criminal acts.

In Mr. Lester's view, the media in Canada have often revealed stories that would never have come to the attention of the review bodies. Also, Mr. Lester stated that many people are compelled to denounce the activities of security services to the media because they want to preserve their anonymity, or they are dissatisfied with the result of decisions made by the review body, or simply because the best way to get the Government's attention has been through front-page news headlines.

Mr. Lester concluded that the media must maintain cordial relations with review agencies, but must also keep an eye on them to ensure they don't get too comfortable with the agencies they review.

Jim Bronskill, Journalist, Southam News, Canada: Mr. Bronskill observed that journalists face a significant challenge in reporting on intelligence issues because of the secrecy factor, and he wondered whether there was a better way to disseminate this information without compromising state secrets.

Mr. Bronskill explained that his experience in gathering information from Parliamentary committee hearings, reports and studies from the review agencies, and even interviews and briefings has been somewhat disappointing. In fact, Mr. Bronskill remarked that he learned more about the activities and interests of Canada's intelligence agencies from the agencies themselves than from the review bodies that oversee them.

The lively discussion that ensued elicited a wide range of opinions that focused not only on the willingness of review bodies to provide information, but also on the professionalism and maturity of the journalists who receive it.

An American delegate observed that there had been an enormous change in his country in recent years and he reiterated that a great deal of information had been given to the media by the intelligence agencies. He said that recently, the Central Intelligence Agency released over a million pages of formerly classified documents. He stated that as an IG, he has an obligation to inform the media as much as possible.

Another delegate from the United States commented that his agency has developed a relationship with some media personnel based on the latter's maturity, reliability, and ability to treat certain information with discretion. He emphasized that providing information to those who act responsibly is mutually beneficial because they will accurately report the information to the public.

One delegate stated that his office was established to reassure the Government and the public, but his involvement with the media has been minimal. He noted, however, that it was possible to give out accurate information through prior consultation with the security agencies, and background briefings with journalists.

A Commonwealth delegate explained that although her Committee has made efforts to inform the media, they tended to report their own perspectives and views on issues relating to the intelligence services. The fact that the Committee works behind closed doors is also a point of disagreement.

One delegate expressed what appeared to be a common view that the oversight and journalist communities must cooperate and understand the basis from which each other operates in order to achieve greater transparency and understanding on what should and should not be published.

The conference was informed that due to the practices of the British media, only the Chair of the United Kingdom Committee can speak to the media. The opinion was expressed that "chequebook" journalism is a major problem in developing a relationship with the media: without trust in both directions, a good relationship is impossible.

Mr. Lester said that in Canada, the policy in the media is that a journalist cannot pay for information.

One delegate wondered whether review agencies could quietly be of assistance to journalists by providing them with suggested lines of inquiries.

The question did not receive a positive reception. A colleague said that if the review agency knows of information that should be aired or further pursued, then that agency should pursue the matter, not use a third party to obtain and disseminate the information.

An American delegate said he would be very reluctant to tip off journalists to more productive lines of inquiry. In his view, this type of practice would ultimately undermine the foundation of trust that review agencies have that allows them to access information from the agencies they review.

A delegate asked how the journalists present would respond if an intelligence service employee provided a journalist with information about the activities of the agency, but the Director of that agency found out about the leak and requested that the journalist not release the information on the basis that it would be damaging to national security.

Mr. Bronskill responded that he would only disclose the information if it was in the "public interest" to do so. He also said, however, that there are ways of dealing with this type of situation in a responsible way, and the story could be told without breaching security.

Mr. Lester stated that he has, on several occasions, not published certain information he held on the grounds that it was not in the "public interest" to do so.

In the discussion that followed, a delegate questioned whether journalists really know what is in the public interest and what can be considered an issue of national security. Another raised the spectre of journalists creating a scandal on the basis of inaccurate information, and he opined this is why it is important for intelligence services to explain to journalists that their information is wrong.

A different approach was aired when a delegate broached the issue of the moral and ethical responsibilities of journalists in regard to sources within the intelligence services who regularly disclose national security information to them.

Mr. Bronskill responded that sometimes secrets are divulged for good reason: for example, when laws are being broken. In this case, journalists have to weigh the damage to democratic institutions by not divulging the information versus the damage done by divulging the secrets.

Mr. Lester said that before publishing a story, journalists verify whether the story is true and whether it is in the public interest to divulge it. Mr. Lester added that journalists protect their sources much like intelligence agencies protect theirs.

A delegate from Canada wondered what happened to the proposed legislation on the protection of "whistle blowers", i.e., employees of intelligence organizations who want to reveal something of importance to review bodies. Another explained that there was a serious debate on the issue of whistle blowers in the United Kingdom at the present time.

Mr. Bronskill responded that security agencies aren't necessarily full of whistle blowers waiting to unload information. He said that he believes that when a whistle blower does go to the media, it is often for good reasons.

Mr. Lester pointed out that in Canada, there would be more people going to the review bodies with information if they could be guaranteed that their identity would remain secret.

The conference was told that in Belgium, people who work in the intelligence community are sworn to professional secrecy. If these people were to divulge classified information to the media, even if it is in the name of "public interest", they would be held criminally liable. He added that there would have to be very strict conditions placed on what the media in his country could divulge to the public, especially since, in his view, most whistle blowers have personal reasons or vendettas for divulging the information to journalists.

A delegate from Canada observed that the existing legislation dealing with official secrets in Canada has not proven to be very successful in preventing classified information from being illegally disclosed to the public.

Madame Gauthier concluded by encouraging the journalists present to continue to be vigilant and persevere in their search for the truth because they are an important part of the accountability process.

Working Session #4: Delegate Reports on Resources to Conduct Reviews: Enough Powers, Enough People

Madame Gauthier commented that SIRC, like the agency it reviews (CSIS), had experienced cutbacks, although not to the point of staff reductions.

Madame Gauthier remarked that the question of resources is a matter of: (1) risk management, or what is the likelihood that because of inadequate resources, review bodies will overlook significant systemic failures; and (2) efficiency, or how can review agencies get more audit "bang" for their money.

Madame Gauthier said that the Director of CSIS had recently commented that his agency was subject to "onerous oversight" and, thus, she wondered whether it was possible for review agencies to have too many resources for the system's good: can too many comprehensive reviews impair the ability of intelligence services to carry out their mandates?

Madame Gauthier invited the delegates to report on their resources and powers to conduct reviews.

A delegate from South Africa emphasized that resources are never enough! She said that one effective power the Committee has at its disposal is the ability to scrutinize the budgets of the security services. She also observed, however, that the role of the "investigator" within the Committee has been rendered practically obsolete because the politicians prefer to conduct their own investigations. Consequently, she was interested in learning about the role of investigators in other countries, and added that the review committees in South Africa are mostly ad hoc. In her view, South Africa should consider having its own permanent review committee.

A United Kingdom delegate stated that in terms of resources, time, and adequate skills (such as those possessed by the "insiders" in the intelligence business), his committee did not have enough to make detailed examinations, considering the number of agencies it has to review. As regards the experienced investigator recently added to the committee, while he will not necessarily have access to everything, he will be in a good position to know what to look for.

Two other bodies in Britain play a role in oversight: the Commissioner who reviews warrant applications, and the Tribunal, which deals with complaints from the public. A delegate said that both agencies were satisfied with their powers and resources.

Another delegate advised that although he was alone in his job, he was very satisfied with the resources and cooperation he receives from the security agencies he reviews. He emphasized that his main strength is being able to report publically when the services fail to provide him with the information he needs.

There was considerable diversity in the comments from the Inspectors General in the United States. The challenges for the first group with adequate resources differed from their peers. It is not so much a question of powers or resources, said one delegate, but rather finding the right people to do the work. He said that his office had put together not only auditors, but lawyers, intelligence specialists, management analysts, and acquisition experts, enabling his agency to examine any particular subject that Congress wanted it to look at. The delegate explained that collaboration between the agencies was more of a challenge and that multi-agency working groups such as the Inspector Generals Forum and the Joint Intelligence Oversight Coordinating Group have been effective in that sense.

With a staff of 160 people, one IG said he has enough resources and enough powers. In the last 10 years while the agency was growing smaller, the IG's office was actually growing larger. He too expressed the view that the main challenge was getting the right mix of skills. On the issue of working together, he said that the IG Forums in the USA were producing interesting results, as was the Integrity Committee of the President's Council on Integrity and Efficiency in Government. This is a Federal level body whereby IGs of all departments and agencies meet on a monthly basis. He said the Integrity Committee receives complaints from the public on the conduct of all IGs across the Government, and acts as a "watchdog on the watchdogs".

Other delegates asserted that their offices have enough powers to perform their review functions, but the resources to effectively employ those powers were lacking. One delegate said that because his office only had a staff of 10 people to perform oversight functions throughout the massive department, he has had to employ "risk management". He sets priorities by identifying those areas where the potential for violations is high. In one area, he agreed to reduce the number of inspections as long as the units there continued to run effective training and awareness programs.

A delegate said that because the organization his office oversees is very large, the resources to perform the review functions were strained. His office is undertaking its own internal audit to see whether, in terms of standards and methodologies it uses in making assessments of the agencies it reviews, his office would stand up to the same scrutiny; that is, whether the office was performing its functions in the most effective and efficient way. He was satisfied with the independence and the access his office enjoys, which he believes is very important.

A delegate explained that because her office is recent and growing, it still did not have enough skills, resources or powers to do the work. She said that the main challenge was finding the right expertise needed to review the organization: satellite operators, engineers, procurement, and acquisition specialists.

A Canadian delegate said that the resources he had to fulfill his mandate were adequate considering that his mandate is very focused and narrow. He is also satisfied with the powers he has to fulfill his mandate, especially since the office now has the ability to respond directly to individual complainants about its findings.

Another delegate commented that it is not so much an issue of the IG having enough powers to perform the functions, but how frequently these powers need to be asserted. In terms of personnel, he agreed that finding the necessary skills and talents is far more important than numbers.

The conference was informed that the composition of Belgium's Comité R will soon be reduced to one permanent member and two part-time members (from four permanent members) who will conduct all of the research, write all of the reports (including the annual report), and provide advice to Parliament on new legislation. The delegate was worried about how the Comité R will manage. On the other hand, the Comité R has a secretariat and its own investigations unit with powers to interview and subpoena witnesses, as well as search and seizure. Although resources are sufficient, it could use the addition of a researcher/librarian, but to date this has been refused repeatedly by Parliament.

A delegate remarked that the principal pressure in terms of resources for his office comes from being both a complaint-handling agency as well as an inspection agency. He observed that the number of complaints can be difficult to predict and they are highly resource-consuming. For that reason, he adopted an approach whereby he has security-cleared consultants on standby.

The delegate also explained that since he was appointed, he has requested additional powers from the Government: (1) that his power to conduct "inspections", and not just "inquiries", be recognized, and (2) that he be given the power to disclose information to other authorities about threats (often criminal) that certain complainants might be making.

A delegate asked whether any of the agencies involved with the complaints function ever cover the costs of lawyers in the case of successful complainants or conversely, awarded costs against a complainant when unsuccessful.

He was told that in Britain, the Law Lord works according to his own scale and makes his own assessment of the damages to be paid by the Government to complainants.

One delegate advised that to start requiring the complainants to pay costs when unsuccessful would go against the basic principle in his country's legislation that the complaints process is free. In addition, and contrary to his predecessor's recommendation, i.e., that the power to award compensation to complainants be added to the IG's powers, he believes this would place the IG in the position of a court and, as such, would not be appropriate.

The conference delegates were asked if the staff of any of the agencies had encountered problems accessing information on behalf of those who actually had the statutory authority to request it, a problem encountered by SIRC in its early days.

This was described as a non-issue for the United Kingdom Committee, since its right to access had no statutory basis. However, if the Committee ever was denied access, it would be more of an embarrassment for the intelligence services than the Committee.

One Commonwealth delegate's opinion was that it was an evolutionary process. The initial agreement with the security services was that the IG alone reviewed the files on current operations, but as the agencies gained confidence in the office of the IG, staff have been permitted to accompany him.

A delegate raised the question of whether there was any movement towards greater accountability through the involvement of Parliament in the New Zealand and Australian systems.

The answer was that the system in neither country works well. The Committee of Parliamentarians in New Zealand sits very infrequently and is composed of members of the Executive. However, there is another committee which oversees the financial and policy issues of the two security agencies.

The Joint Parliamentary Committee for Australia's internal security organization has not received many references from the government. Another Senate Committee looks at Estimates. A Royal Commission has recommended that there also be a Parliamentary oversight committee for Australia's external security organization.

A delegate was interested in learning about the types of cases heard by the Integrity Committee in the U.S., the reports it issues and to whom, and how the IGs have dealt with the findings. She was told that there has only been one case involving the IG of an intelligence agency so far, and the agency was cleared. The Integrity Committee reports to the head of the agency.

Working Session #5: Has the Review Process Changed the Culture of the Security Agencies?

Madame Gauthier remarked that according to the Director of the Canadian Security Intelligence Service (CSIS) the presence of SIRC had changed the Service, and at a faster pace than they had anticipated. She invited Mr. David Peel, former Inspector General of CSIS, to share his views on the impact of the review process on the culture of the security and intelligence agencies.

David Peel, Former Inspector General of CSIS, Canada: In Mr. Peel's opinion, the review process had not changed the culture of CSIS. He said that he was concerned that the opposite effect might be happening, and that the Service might be changing the culture of the review agencies instead.

Mr. Peel observed that if one is to view the change in culture in terms of more "openness", his own experience demonstrated that the Service was still very reluctant to keep the review bodies and the Minister informed. Mr. Peel said that one indicator is how CSIS refuses to allow any of its officers to interact with or answer to the review bodies without the presence of a designated officer from Headquarters. He said that although at times this system did not cause a problem, at other times it was quite controlling and obtrusive.

In Mr. Peel's opinion, the increased secrecy and the attitude of "plausible deniability" (not telling the Minister any more than he should know) raises a serious concern in terms of political accountability.

Mr. Peel remarked that a security agency is only truly accountable when it learns to accept the review process.

Mr. Peel said that while he was Inspector General, many people within the agency still remained contemptuous of and generally nonchalant about the review process. He said that it was difficult to convince the Service that review bodies were not out there to look for incidents or "foul-ups". Rather, in Mr. Peel's view, people within the Service saw the activities of review bodies as attacking their culture, and that they know best how to do their work. He added that because of this attitude, his office has had very little success in getting the Service to pay much attention to their findings and recommendations.

Mr. Peel commented that cultural change depends very much on the people who are working in the security agencies. Mr. Peel hoped that as the Service matures and the generation that has grown alongside the review bodies becomes senior management, the review bodies won't be confronted with these problems.

A delegate explained that his office experienced similar problems in the beginning. He agreed that change in the culture of security intelligence organizations is only possible when there is a change in leadership: if you have someone at the top who has a positive attitude towards external review, then this attitude will permeate down through the organization.

Other delegates concurred that the level of support a review agency can expect from the agency it reviews is a function of the leadership, and how it perceives and supports the review function.

The response from one of the Canadian delegates was that part of the problem stems from the fact that CSIS never accepted that its direct relationship with the Minister was replaced in 1984 by the Inspector General - a civil servant - who would be the Minister's eyes and ears. He believes that it is the nature of security agencies to believe that to perform their functions well, they have to be independent of their political masters.

There was some consensus that SIRC's strength lay in the fact that it is independent of the Executive and that it reports to Parliament and not to Government. Whereas a delegate did not believe that the presence of SIRC changed the culture of CSIS, he believes that the adversarial function is necessary and nobody should feel that "I have done my job", but rather that "I have a job to do."

One delegate saw the problem as structural: CSIS is an internal security organization, which by its very nature, generates and consumes its own products and is not tasked externally. In his opinion, the Communications Security Establishment (CSE), which produces for other people, would probably be more responsive to the needs of external clients.

The contrary view from another delegate was that it is not so much a problem of who the IG reports to, but rather an attitudinal problem on the part of the agency toward the review body. He said that the American experience demonstrated that if the IG is to report to someone, it should be to the Director of the agency, who has a vested interest in knowing what is going on.

Mr. Peel was asked if he saw a structural reason for the issues surrounding the

Office of the Inspector General.

Mr. Peel answered that, in his view, both structural and attitudinal problems were involved. He said that, in his view, the system has a built-in tension and that the difficulties experienced by the IG will never be overcome without strong support from the Minister and the leadership of CSIS for the principles and activities of the review bodies.

Although he did not have any specific recommendation to offer, Mr. Peel was encouraged that as the Service grows out of its "police" mentality, the attitudes towards review will change.

A Canadian delegate said that the problem with the IG lies in the fact that it is both an internal and an external review mechanism. As a possible solution, he suggested that if the IG is to be an internal review mechanism, the agency should have to report to the Director, as is done in the U.S. Of course, this would require a change in the legislation. Another delegate asked whether SIRC, the IG or CSIS should take this message to the Government. She stated that experience had shown that simply replacing the IG would not be a solution.

In New Zealand, openness on the part of the security agencies has been a function of increasing openness on the part of government. The delegate observed that another factor was that the security agencies were supportive of the legislation that created the IG's office.

A delegate asked whether, since no action has been taken by the Minister in Canada, it was in his best interest to keep this tension going. The reply was that the IG and SIRC are important to the Minister because they identify problems for that office.

A delegate wondered whether the office of the IG had good lines of communication with SIRC, and if so, whether SIRC was aware of these issues. The answer was that in the earlier years, SIRC met with the IG at least once a year, and sometimes more often. However, in recent years, they did not meet as often as perhaps they should have. A delegate said that SIRC has known about the difficulties surrounding the IG, but thought things would improve, as the Ministers, Directors, and IGs changed over the years.

In one delegate's opinion, for the IG to work effectively within the overall structure, the Deputy Minister has to be strong enough to carry the message to the Minister and the Service; this has proven to have been difficult.

Although there is no IG system in Belgium, tension is inevitably built into the relationship between the security agency and the Comité R. A delegate said that this tension is not necessarily negative for the security agency being reviewed: among other things, it puts the agency in a better public light due to a vigorous review process, and can also provide a voice for people within the agency who otherwise would not have any.

To a delegate from South Africa, having an IG was absolutely necessary and he hoped his country would soon have its own. In his opinion, however, the IG should not be the "eyes and ears of the Minister", but the "eyes and ears of governance, the country and its people". He observed that certain historical "givens" are no longer "givens" today, and as such, the services should not be the sole custodians of the State's secrets and thus should demonstrate more openness.

Mr. Peel stated that, although he experienced difficulties as an IG, he recognized that the underlying tension was built-in and unavoidable, and that the relationship was not meant to be a friendly one. However, he tried to convey that there was also room for improvement.

Madame Gauthier thanked Mr. Peel for his remarks and said that it gave the participants at the conference an excellent opportunity to discuss the role of the IGs.

Closing Remarks

A United Kingdom delegate commented that the Members of his Committee were fascinated by the internal Canadian debate and that it was appropriate that the conference had been held in Canada at this particular time. He said he hoped that a solution would be found.

The United Kingdom delegation then extended an invitation to the conference delegates to reconvene in two years time in London.

Madame Gauthier thanked the British delegation for the proposal and agreed that it would be useful to continue the conferences in light of the valuable information that is exchanged.

EXAMEN ET SURVEILLANCE DANS LE NOUVEAU MILLÉNAIRE : LES DÉFIS D'UN MONDE MULTIPOLAIRE

RÉSUMÉ DES DÉBATS DE LA CONFÉRENCE DES ORGANISMES DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS DE RENSEIGNEMENT

JUIN 27-29, 1999
OTTAWA, CANADA

COMITÉ DE SURVEILLANCE DES ACTIVITÉS DE RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ

SECURITY INTELLIGENCE REVIEW COMMITTEE

Résumé des débats
de la

Conférence des organismes de surveillance des activités de renseignement

Ottawa, Canada
Du 27 au 29 juin 1999

Liste des délégués

Afrique du Sud

M. Joe Nhlanhla
Ministre des Services de renseignement

M^me^ Sibongile Mpye
Cabinet du ministre des Services de renseignement

M. Dennis Nkosi
Directeur principal
Cabinet du ministre des Services de renseignement

M. Linda Mti
Coordonnateur du renseignement
National Intelligence Coordinating Committee

M^me^ Nosiviwe Mapisa-Nqakula
Présidente
Joint Standing Committee on Intelligence

M. Luwellyn Landers
Membre
Joint Standing Committee on Intelligence

M. Thabang Makwetla
Membre
Joint Standing Committee on Intelligence

M^me^ Nonzame Mnyaka
Secrétaire du Comité et coordonnatrice
Joint Standing Committee on Intelligence

Australie	M. William Blick Inspecteur général Renseignement et sécurité
Belgique	M. Jean-Louis Prignon Membre Comité permanent de contrôle des services de renseignements
	M^me^ Danielle Cailloux Membre et conseillère juridique Comité permanent de contrôle des services de renseignements
Canada	L'honorable Paule Gauthier Présidente Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité
	L'honorable Bob Rae Membre du Comité Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité
	L'honorable James Grant Membre du Comité Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité
	L'honorable Raymond Speaker Membre du Comité Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité

L'honorable Ron Atkey
Ancien président
Comité de surveillance des activités
de renseignement de sécurité

L'honorable Jean Jacques Blais
Ancien membre du Comité
Comité de surveillance des activités
de renseignement de sécurité

L'honorable Saul Cherniack
Ancien membre du Comité
Comité de surveillance des activités
de renseignement de sécurité

L'honorable Edwin Goodman
Ancien membre du Comité
Comité de surveillance des activités
de renseignement de sécurité

L'honorable Rosemary Brown
Ancien membre du Comité
Comité de surveillance des activités
de renseignement de sécurité

L'honorable juge Michel Robert
Ancien membre du Comité
Comité de surveillance des activités
de renseignement de sécurité

L'honorable Stewart McInnes
Ancien membre du Comité
Comité de surveillance des activités
de renseignement de sécurité

M. Maurice Archdeacon
Directeur exécutif
Comité de surveillance des activités
de renseignement de sécurité

M. Vic Gooch
Inspecteur général adjoint/Directeur
principal des opérations
Inspecteur général du SCRS

M. David Peel
Ancien Inspecteur général du SCRS

L'honorable Claude Bisson
Commissaire
Centre de la sécurité des télécommunications

M^me^ Joanne Weeks
Secrétaire de la Commission
Centre de la sécurité des télécommunications

États-Unis

M. Ethan Bauman
Inspecteur général
National Security Agency

M. Britt Snider
Inspecteur général
Central Intelligence Agency

M. Warren A. Uthe
Inspecteur général
Defence Intelligence Agency

M. George B. Lotz, II
Secrétaire adjoint à la Défense
(Intelligence Oversight)

	M. Paul Holtz Adjoint, Inspections (Intelligence Oversight)
	M^me^ Susan H. Duclos Inspecteur général adjoint National Reconnaissance Office
	M. David M. Crane Directeur, Office of Intelligence Review Bureau de l'Inspecteur général Département de la défense
Nouvelle-Zélande	L'honorable juge Laurie Greig Inspecteur général Renseignement et sécurité
Royaume-Uni	M. Kevin Barron, député Membre Intelligence and Security Committee
	M. Michael Mates, député Membre Intelligence and Security Committee
	M. Alistair Corbett Greffier du Comité Intelligence and Security Committee
	M. John Morrison Enquêteur Intelligence and Security Committee

Contexte

La première Conférence des organismes de surveillance des activités de renseignement s'est tenue les 17 et 18 novembre 1997 à Canberra, en Australie, à l'invitation de l'ancien inspecteur général du renseignement et de la sécurité de ce pays, M. Ron McLeod. Elle coïncidait avec le dixième anniversaire de fondation du Bureau de l'inspecteur général du renseignement et de la sécurité.

La Conférence de Canberra a réuni des délégués de l'Afrique du Sud, de l'Australie, du Canada, des États-Unis, de la Grande-Bretagne et de la Nouvelle-Zélande.

À l'issue de la Conférence, la présidente du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS), l'honorable Paule Gauthier, a convié les délégués à une conférence semblable qui se tiendrait à Ottawa (Canada) en juin 1999.

Allocution d'ouverture

En matinée du 28 juin 1999, première des deux journées de la deuxième Conférence des organismes de surveillance des activités de renseignement, 39 délégués représentant l'Afrique du Sud, l'Australie, la Belgique, le Canada, les États-Unis, la Grande-Bretagne et la Nouvelle-Zélande se réunissent à la maison Wilson, en bordure du lac Meech (Canada).

Paule Gauthier, présidente du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS), Canada : Madame Gauthier souhaite la bienvenue aux délégués et en particulier à ceux de la Belgique qui participent pour la première fois à la Conférence des organismes de surveillance des activités de renseignement.

Madame Gauthier déclare que la Conférence de Canberra a été à la fois stimulante et bien organisée et qu'il est important de poursuivre sur cette lancée. Elle ajoute que la Conférence d'Ottawa coïncide avec le quinzième anniversaire de fondation du CSARS qui est l'organisme indépendant chargé d'examiner les activités du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS ou Service).

Madame Gauthier signale que des événements ont marqué les scènes nationales et internationale depuis la Conférence de Canberra. En effet, des élections ont eu lieu dans certains pays participants et les tendances de la nébuleuse terroriste ont évolué. Madame Gauthier cite en exemple les attentats à la bombe contre les ambassades des États-Unis à Nairobi et à Dar es-Salaam, attentats qui, note-t-elle, ont eu des répercussions dans tous les pays. Elle fait remarquer que, par rapport à l'époque de la guerre froide, les phénomènes qui menacent la sécurité des États sont aujourd'hui plus nombreux et plus difficiles à cerner et que l'aube du nouveau millénaire pourrait amorcer une époque marquée par une incertitude encore plus grande.

Madame Gauthier souligne le rôle en pleine évolution des services de sécurité et de renseignement occidentaux depuis la fin de la guerre froide et trace un parallèle entre la compression subséquente des ressources consacrées au contre-espionnage et l'importance accrue de la sécurité publique et de la lutte contre le terrorisme et la criminalité transnationale.

En ce qui concerne la mission des organismes de surveillance, madame Gauthier signale que son importance plus grande tient à l'ingérence accrue de l'État dans la vie quotidienne. Elle souligne que l'une des principales difficultés des organismes de surveillance sera d'entretenir de bonnes relations avec les services qu'ils surveillent et à conserver leur indépendance et leur objectivité.

Madame Gauthier souhaite que la Conférence d'Ottawa permette à toutes les délégations de partager leur expérience quant aux divers défis à surmonter et de discuter de façons de procéder plus efficaces en prévision du nouveau millénaire.

Madame Gauthier présente les grands thèmes de la conférence :

- rapports des délégués sur les problèmes et les conditions existant dans leurs champs d'activité;
- la transparence par rapport à la sécurité nationale : a) rapports avec les politiciens;
- la transparence par rapport à la sécurité nationale : b) rapports avec les médias;

- rapports des délégués sur les ressources à prévoir pour les examens : assez de pouvoirs, assez de personnel; et

- le processus de surveillance a-t-il changé la culture institutionnelle des organismes de sécurité?

Madame Gauthier invite ensuite monsieur Jacques Saada, député, à ouvrir la conférence officiellement.

Jacques Saada, député, secrétaire parlementaire du Solliciteur général du Canada et membre du Comité permanent de la justice et des droits de la personne

Monsieur Saada signale qu'en sa qualité de parlementaire, la question des relations des organismes de surveillance avec les politiciens touche une corde sensible. Il reconnaît que le secret est un facteur crucial dans le milieu du renseignement, mais il aimerait pouvoir mieux informer les Canadiennes et les Canadiens des efforts et des succès de l'appareil de sécurité et du renseignement. Il ajoute qu'en l'absence de faits, l'imagination peut être très fertile, d'où l'importance de la transparence chez les politiciens.

Monsieur Saada explique que cette transparence a été atteinte au Canada grâce à la déclaration annuelle du Solliciteur général sur la sécurité nationale et au rapport public annuel du SCRS. Il souligne aussi le rôle du CSARS qui informe les membres du Parlement et les Canadiennes et les Canadiens en général. À son avis, il est juste de dire que le Canada jouit de l'un des régimes de reddition de comptes les plus progressistes et les plus équilibrés du monde. Il mentionne le rôle de l'inspecteur général du SCRS et celui du vérificateur général du Canada, qui examine à l'occasion l'appareil de sécurité et de renseignement.

Monsieur Saada ajoute toutefois que, même si les organismes de surveillance sont au Canada un instrument essentiel pour conserver la confiance du public, ils ne peuvent imposer de mesures correctives et n'ont donc pas de comptes à rendre. Voilà pourquoi un certain nombre de parlementaires canadiens estiment que le Parlement devrait aussi jouer un rôle de « surveillance » (par opposition à un rôle d'« examen »).

En conclusion, monsieur Saada déclare que les organismes de surveillance actuels ont bien rempli leur mission pour le Canada, la démocratie et la primauté du droit et qu'ils seront appelés à jouer un rôle encore plus crucial dans l'avenir.

Séance de travail nº 1 : Rapports des délégués sur les problèmes et les conditions existant dans leurs champs d'activité

Madame Gauthier déclare que, lorsqu'il a commencé à examiner les activités du Service canadien du renseignement de sécurité, le CSARS avait une démarche plus « macro » et s'attaquait publiquement et avec vigueur aux grands problèmes institutionnels. Cependant, comme le SCRS a par la suite élaboré des systèmes et politiques fondés sur les recommandations et les préoccupations du CSARS, celui-ci applique depuis quelques années une démarche plus « micro » et donc généralement moins susceptible de retenir l'attention des médias.

Madame Gauthier souligne que les relations du CSARS avec le Parlement et, en particulier, l'information qu'il peut divulguer aux députés représentent le principal problème. Il lui faut également trouver de meilleures façons de communiquer avec les Canadiennes et les Canadiens, de se faire mieux connaître de la communauté juridique au Canada et d'amener le Service, surtout le personnel et les cadres intermédiaires, à mieux le comprendre.

Madame Gauthier ajoute que les progrès technologiques et l'émergence de nouveaux types de menaces, comme l'espionnage économique et la criminalité transnationale, représentent également des défis pour le CSARS.

Belgique

Les délégués de la Belgique déclarent que les membres du Comité R sont satisfaits du mandat que leur confère la loi et de l'indépendance dont ils jouissent pour l'examen et la reddition de comptes. La majorité des membres sont issus de la magistrature et ont en moyenne 20 ans d'expérience, surtout dans le domaine pénal.

Les délégués font remarquer que le recrutement de personnel connaissant bien le monde du renseignement de sécurité est l'un des défis les plus importants. Voilà pourquoi les enquêteurs du Comité proviennent directement des services spécialisés en ce domaine. Les délégués ajoutent que, par suite des responsabilités nouvelles qu'il s'est vu confier récemment, le Comité espère pouvoir recruter.

La politique du secret, bien enracinée dans les services de sécurité belges, représente un autre défi majeur pour le Comité. Il doit y avoir un juste équilibre entre le secret, dont on reconnaît toutefois la nécessité, et la transparence propre à la démocratie.

États-Unis

Les délégués des États-Unis soulèvent diverses questions. À l'encontre du CSARS, un inspecteur général (IG) doit rendre plus « macro » sa démarche, jusque-là
« micro ». À ce jour, il s'est surtout préoccupé des programmes et des cas d'inconduite, mais il n'a pas beaucoup infléchi le mode de fonctionnement à long terme de l'organisme de renseignement de sécurité.

Selon plusieurs délégués, un autre défi consiste à aider le service de renseignement à agir plus efficacement et à respecter davantage la loi sans pour autant donner l'impression de vouloir trop critiquer et adopter une politique de confrontation. L'une des difficultés auxquelles se heurtent les délégués consiste à pouvoir commenter le mode d'élaboration des politiques du service de renseignement tout en demeurant à l'écart du processus décisionnel. La difficulté tient au fait que, pour rester au courant de ce qui peut survenir au sein de ce service, l'IG doit contribuer à ses activités quotidiennes, ce qui suscite parfois un problème d'indépendance.

L'un des points soulevés est la présentation de rapports en temps opportun. Les délégués cherchent des moyens de fournir des renseignements utiles à point nommé pour que les mesures nécessaires puissent être prises. Un IG cite l'exemple de sa participation à l'examen du bombardement de l'ambassade de Chine par les É.-U. à Belgrade, précisant que son organisme a réussi à rédiger son rapport en seulement trois semaines.

Comme les techniques de collecte de renseignements à partir de communications évoluent rapidement, les IG cherchent des moyens de protéger les droits de la population compte tenu de ces progrès et des autres avancées techniques. L'un des domaines où cela vaut est celui de l'adoption de politiques visant les « menaces à l'égard des systèmes informatiques » ou la « guerre de l'information ». L'une des difficultés est d'acquérir les compétences ou ressources voulues pour être en mesure d'exercer une influence dans les domaines touchés par les changements techniques.

Selon plusieurs délégués, il y a un manque de ressources, d'où les difficultés quant au nombre de secteurs d'activité à surveiller, aux distances et, en particulier, à la formation professionnelle requise pour les inspecteurs. La nécessité d'examiner les processus d'approvisionnement et d'adjudication se fait en outre sentir dans un bureau.

Un point particulièrement important est de veiller à ce que tous les praticiens du renseignement, en particulier les jeunes, aient la formation voulue et comprennent les règles et les procédures. Un inspecteur général a créé un site Web énonçant les règles à l'intention du personnel qui œuvre dans le secteur du renseignement. Comme le public peut consulter le site et connaître les limites imposées aux activités des agents de renseignement, cela assure la transparence sur ce plan.

L'une des difficultés tient à la nature de l'appareil général de surveillance américain. En effet, la situation est complexe lorsqu'un dossier intéresse plusieurs organismes de surveillance : si un IG souhaite entreprendre un projet en collaboration avec un homologue qui ne veut pas y prendre part, le projet reste en plan.

Pour un organe de surveillance récemment créé aux États-Unis, la plus grande difficulté réside dans l'élaboration de politiques et de méthodes. Cet organe a été l'objet d'une surveillance très restreinte et, à l'exception du directeur, les autres dirigeants sont toujours opposés à l'idée.

Selon un délégué américain, un défi touche la coordination et la restructuration qui sont en cours dans un important service gouvernemental dont la mission est encore de parer aux menaces découlant de la guerre froide. Ce délégué signale lui aussi la difficulté, pour la gestion de l'information, de recueillir celle-ci et de la diffuser en temps opportun et de manière sûre.

Commonwealth

Un délégué rappelle que son service joue un rôle d'« homme-orchestre ». Même s'il a reçu peu de plaintes, le gouvernement l'invite parfois à régler d'autres questions. Ce service est maintenant chargé d'examiner les remarques défavorables des services de renseignement au sujet de demandeurs du statut de réfugié. La création d'un nouveau bureau d'IG chargé d'approuver les mandats d'interception au pays aura également des répercussions sur ses fonctions.

Un autre participant explique que son service n'éprouve aucun problème sérieux en raison de l'excellente coopération des organismes qu'il a pour tâche de surveiller. Il signale toutefois que la technologie et les problèmes juridiques qu'elle suscite dans une fédération regroupant de nombreux États sont une source constante de difficultés graves. Tout comme ses homologues américains, il demeure difficile d'examiner de manière indépendante les services de renseignement tout en entretenant avec eux d'étroites relations.

Pour un comité parlementaire, l'une des principales entraves est de ne pas être habilité à enquêter sur les questions d'ordre opérationnel. Le comité a été accusé de ne pas être aussi indépendant qu'il devrait l'être parce que ses membres sont nommés par le pouvoir exécutif, et non par le Parlement.

Un délégué signale que, pour mettre sur pied un mécanisme de surveillance convenable, l'Afrique du Sud a dû adapter l'expérience d'autres pays à sa situation propre. Jusqu'à récemment, la multiplicité des services de renseignement sud-africains rendait la surveillance très difficile. L'une des principales tâches de son bureau a donc été de coordonner, de fusionner et d'intégrer ces services.

Selon un autre délégué, le fait qu'un poste d'IG a été vacant pendant plus d'un an signifie peut-être que l'examen et la surveillance de l'appareil canadien du renseignement ne se portent peut-être pas aussi bien qu'ils le devraient. En effet, une telle vacance a un impact sur la connaissance qu'a le Ministre du système et sur sa capacité de rendre compte des activités du Service et de prendre rapidement les mesures correctives voulues.

Séance de travail nº 2 : La transparence par rapport à la sécurité nationale : a) rapports avec les politiciens

Madame Gauthier ouvre la séance en signalant que le CSARS a pour objectif d'être la source d'information indépendante du public sur le SCRS. Cela suscite toutefois un problème, car la loi lui prescrit de respecter le caractère confidentiel des informations classifiées qu'il reçoit. Madame Gauthier affirme que les relations entre le CSARS et le Parlement ont parfois été acrimonieuses pour cette raison.

Madame Gauthier fait remarquer que la création d'un comité parlementaire permanent chargé de surveiller l'appareil canadien du renseignement, proposée par le Comité spécial du Sénat sur la sécurité et les services de renseignement, contribuerait sensiblement à régler ce dilemme.

Madame Gauthier invite ensuite le député John Maloney et le sénateur William Kelly à prendre la parole.

John Maloney, député et président du Comité permanent de la justice et des droits de la personne, Canada : Monsieur Maloney déclare qu'il faut exercer une certaine surveillance politique sur les activités des services secrets pour s'assurer qu'ils respectent leurs mandats et les priorités du gouvernement. Cependant, ajoute-t-il, le fait que la « sécurité nationale » prenne le pas sur l'« examen du public » entrave l'efficacité du contrôle du Parlement canadien à l'égard du SCRS et du CSARS.

Monsieur Maloney reconnaît toutefois qu'il serait difficile de veiller au secret et à la sécurité dans un régime de partialité politique et que le CSARS est peut-être la meilleure solution de rechange au contrôle et à l'examen parlementaires.

Sénateur William M. Kelly, président du Comité spécial du Sénat sur la sécurité et les services de renseignement, Canada : Pour le sénateur Kelly, le principe d'une transparence accrue a beaucoup progressé au Canada. Par contre, le Parlement n'a pas à tout savoir, mais il doit pouvoir compter sur la reddition de comptes de la part du Ministre. Par ailleurs, il faudrait que les parlementaires subissent une enquête de sécurité aux fins de l'examen.

Selon le sénateur Kelly, un comité sénatorial permanent, au lieu d'un comité de la Chambre des communes, garantirait la continuité et réglerait le dilemme du manque d'objectivité relié à la partialité politique.

Un délégué déclare que le cas du Royaume-Uni prouve que l'on peut compter sur les parlementaires pour faire du bon travail de surveillance. Il rappelle que son comité est composé entièrement de parlementaires et que l'esprit de parti n'est pas un problème, car ceux-ci sont nommés par le pouvoir exécutif et non par le Parlement. En outre, les membres ont subi une enquête de sécurité et il n'y a jamais eu de fuite.

Selon les délégués américains, la transparence de leur système a amené le Congrès à accroître son appui financier et politique au secteur du renseignement de sécurité. Même si les fuites d'information sont une préoccupation, on ne les considère pas comme un problème grave, en dépit du fait que la quantité de renseignements fournis aux divers comités du Congrès est « incroyable » et qu'une écrasante majorité d'audiences se tiennent à huis clos.

À un délégué qui s'enquiert du rôle de l'Intelligence Oversight Board aux É.-U., on répond qu'il s'agit essentiellement d'un organe consultatif auprès du Président, qui peut cependant mener des enquêtes et demander des informations précises aux services secrets.

Au fil des échanges sur le système britannique, un délégué demande quel organisme examine les activités opérationnelles des services de sécurité et qui s'occupe des plaintes formulées par le public. On lui répond que le Comité du Royaume-Uni vient de recruter un enquêteur pour scruter ces activités et qu'un tribunal est chargé d'entendre les plaintes du public.

Au délégué qui demande à ses homologues britanniques si la communication d'informations à leurs collègues du Parlement a causé des problèmes, on répond franchement qu'ils ne divulguent aucune autre information que celle contenue dans leurs rapports.

Derek Lee, député et membre du Comité permanent de la justice et des droits de la personne, Canada : Monsieur Lee souligne que l'expérience du Royaume-Uni et des É.-U. en matière d'accès des élus aux informations classifiées montre qu'on pourrait aussi confier en toute confiance de telles informations aux parlementaires canadiens.

Un délégué se demande en quoi la situation serait différente si les députés ne pouvaient rien divulguer à leurs collègues. Selon un délégué britannique, l'important est que les membres des comités parlementaires proviennent des divers partis politiques.

Monsieur Saada déclare que les comités parlementaires doivent obtenir des réponses. S'ils n'en obtiennent pas, ce n'est pas parce que le système empêche les témoins d'en fournir, mais parce que la loi n'est pas appliquée à bon escient.

Au fil des échanges, un délégué se dit d'avis que la loi canadienne est très claire à ce sujet : les informations inhérentes à la sécurité nationale sont confidentielles et il est interdit de les divulguer.

Un délégué déclare que la question n'est pas de savoir *si* les parlementaires doivent assurer ou non la surveillance, mais plutôt quelle doit être l'étendue de leur rôle. Il ajoute qu'un comité comme le CSARS présente un avantage : il a accès à toute l'information en vertu de la loi et il est politiquement indépendant. Sauf erreur, le mandat du comité parlementaire britannique ne lui permet pas de scruter l'ensemble des opérations des services de sécurité. Le délégué demande également si l'Oversight Committee américain peut enquêter à ses propres fins.

D'après un délégué du Royaume-Uni, il est prévu dans la loi constituant le comité que, s'il souhaite examiner des informations opérationnelles et que sa requête est rejetée, il peut en appeler au Ministre. Il ajoute qu'on a toutefois entrepris de modifier le mandat du comité à qui l'embauche d'un enquêteur permettra d'examiner des secteurs d'activité qui n'en relèvent pas, en principe, selon la loi.

À ce moment-là, la question au Royaume-Uni était de savoir s'il fallait un comité composé de parlementaires ou un comité du Parlement. Selon lui, il faut plutôt se demander si la sécurité nationale l'emporte sur la politique politicienne.

Les membres du Comité R de la Belgique ne sont pas des parlementaires, mais ils sont nommés par le Parlement, précise-t-on. Même si certaines informations ne sont pas divulguées au Parlement, à la demande-même de celui-ci, le Comité jouit toujours de la confiance des députés. Selon la déléguée, les risques de fuite à la presse seraient trop grands si trop de parlementaires étaient chargés de la surveillance.

Un délégué d'Afrique du Sud affirme qu'un représentant du Senate Intelligence Oversight Facilities Committee américain lui a donné un précieux conseil : pour atteindre un juste équilibre, il faut gagner la confiance non seulement du public, mais également des services de sécurité. Ces derniers sont alors désireux de vous fournir l'information dont vous avez besoin.

Le délégué ajoute que tous les membres de son comité ont subi une enquête de sécurité, mais que c'était davantage pour plaire au président qu'à l'opinion publique. En outre, un mécanisme permet aux services de sécurité de s'opposer à la décision du comité de rendre publiques certaines informations.

Madame Gauthier invite le commissaire du Centre de la sécurité des télécommunications, monsieur Claude Bisson, à donner un aperçu des tendances et des pressions qui ont abouti à la création de son poste au Canada, des moyens employés pour remplir son mandat, des leçons tirées du passé et de son point de vue sur l'avenir de la surveillance dans une société démocratique.

Claude Bisson, commissaire, Centre de la sécurité des télécommunications (CST), Canada : Monsieur Bisson rappelle aux délégués que le CST n'a aucun mandat législatif et qu'il a été nommé par le gouvernement en vertu de la *Loi sur les enquêtes*. Le mandat du commissaire se limite en outre à vérifier si le CST respecte la loi, et non à enquêter sur la fraude ou le gaspillage. En 1999, le commissaire a vu élargir son mandat relatif aux plaintes et il est maintenant autorisé à communiquer les résultats de ses études directement aux plaignants.

Monsieur Bisson fait remarquer que les gouvernements occidentaux s'emploient davantage à vérifier si les activités des services de renseignement sont conformes à la loi et à faire rapport de leurs constatations. Au Canada, une des questions clés est de savoir si le gouvernement devrait adopter une loi sur le CST et le doter de son propre mécanisme permanent de surveillance.

Monsieur Bisson signale que les services de renseignement sont constamment pressés d'être plus ouverts, indépendamment du mécanisme de responsabilisation qui a été adopté au cours des deux dernières décennies. À son avis, non seulement cette tendance incitera les organismes de surveillance à être eux aussi plus ouverts, mais les gouvernements leur demanderont également de les aider de plus en plus à décider jusqu'à quel point ils peuvent et devraient exposer les services de renseignement à l'examen du public.

En conclusion, monsieur Bisson déclare que l'apport de la petite communauté d'organismes de surveillance a été d'un grand secours, à lui personnellement et à son service.

Un délégué demande si les deux personnes qui composent le Bureau du commissaire (en plus du personnel contractuel) lui suffisent pour remplir son mandat, étant donné sa charge de travail énorme.

Monsieur Bisson lui répond que le personnel suffit à la tâche. Il ajoute que son bureau jouit d'un accès illimité aux informations du CST et qu'il se concentre sur les questions jugées fondamentales.

Un autre délégué demande si le Bureau du commissaire serait plus agressif si un mandat législatif définissait sa position et plaçait le CST dans un cadre législatif.

Monsieur Bisson lui répond qu'un organisme important comme le CST doit avoir un fondement législatif qui serve à évaluer la légalité de ses activités. Pour illustrer son propos, il cite le cas du SCRS dont l'action est assujettie à des exigences juridiques précises.

Un délégué demande si la surveillance a modifié la culture institutionnelle du CST et si l'organisme est plus ouvert.

Monsieur Bisson lui répond que c'est effectivement le cas. À titre d'exemple, il explique que le CST conseille le secteur privé en matière de technologie de l'information.

Séance de travail nº 3 : La transparence par rapport à la sécurité nationale : b) rapports avec les médias

Madame Gauthier déclare que les médias sont en quelque sorte des collègues en matière de vérification et qu'ils contribuent à ce titre à la reddition de comptes. Elle ajoute toutefois que les organismes de surveillance sont enfermés dans un dilemme : ne pas donner aux journalistes l'information qu'ils aimeraient avoir, pour des raisons de « sécurité nationale », terme qui suscite de plus en plus de scepticisme au sein de la population.

Madame Gauthier invite deux journalistes canadiens qui s'intéressent au milieu de la sécurité et du renseignement à exposer les problèmes auxquels ils se heurtent dans leur travail ainsi que dans leurs relations avec les organismes de surveillance.

Normand Lester, journaliste, Radio-Canada (télévision), Canada : Monsieur Lester déclare que tant les journalistes que le public sont devenus sceptiques face au principe de la « sécurité nationale » et qu'ils y voient une façon de dissimuler l'incompétence, la corruption et parfois même des actes criminels.

À ses yeux, les médias canadiens ont souvent mis au jour des affaires dont n'auraient jamais eu vent les organismes de surveillance. Il ajoute que beaucoup sont contraints de dénoncer aux médias les activités des services de sécurité parce qu'ils veulent garder l'anonymat, qu'ils sont mécontents des résultats de décisions prises par un organisme de surveillance ou simplement que les manchettes des *journaux sont le meilleur moyen d'attirer l'attention du gouvernement.*

En conclusion, monsieur Lester affirme que les médias doivent entretenir de bonnes relations avec les organismes de surveillance tout en les ayant à l'œil pour s'assurer qu'ils ne sont pas trop de connivence avec les services qu'ils surveillent.

Jim Bronskill, journaliste, Southam News, Canada : Monsieur Bronskill signale qu'il est très difficile pour les journalistes d'écrire sur le milieu du renseignement en raison du secret et il se demande s'il n'y a pas une meilleure façon d'informer sans compromettre les secrets d'État.

Monsieur Bronskill affirme que sa quête d'informations à l'occasion d'audiences de comités parlementaires, dans les études et rapports d'organismes de surveillance et même au moyen d'entrevues et de comptes rendus a été plutôt décevante. En fait, en ce qui touche les activités et intérêts des services de renseignement canadiens, il en a appris davantage des services mêmes que des organismes qui les surveillent.

Les échanges animés qui suivent donnent lieu à l'expression d'un vaste éventail d'opinions portant non seulement sur la volonté des organes de surveillance à fournir des renseignements, mais également sur le professionnalisme et la maturité des journalismes qui les reçoivent.

Un délégué américain signale que la situation a énormément changé ces dernières années dans son pays, rappelant que les services de renseignement ont fourni aux médias une grande quantité d'information. Ainsi, la CIA a récemment rendu publiques plus d'un million de pages de documents autrefois classifiés. Il ajoute qu'en sa qualité d'IG, il est tenu d'informer les médias le mieux possible.

Selon un autre délégué américain, son organisme a pour sa part établi avec certains journalistes des relations fondées sur leur maturité, leur fiabilité et leur capacité de traiter certaines informations avec discrétion. Il ajoute qu'il est avantageux pour les deux parties de fournir des informations à ceux qui agissent de manière responsable, car ceux-ci les communiquent ensuite au public avec exactitude.

Un délégué dit que son bureau a été mis sur pied pour rassurer le gouvernement et le grand public, mais qu'il a lui-même peu affaire aux médias. Il fait remarquer cependant qu'il est possible de fournir des informations exactes en consultant au préalable les services de sécurité et en tenant des réunions d'information générale avec les journalistes.

Une déléguée du Commonwealth explique que, malgré les efforts de son comité pour informer les médias, ceux-ci ont tendance à exposer leurs propres points de vue dans leurs reportages sur les questions touchant les services de renseignement. Le fait que le comité travaille à huis clos est une autre pomme de discorde.

Un délégué formule l'opinion, qui semble courante, que les organismes de surveillance et les journalistes doivent coopérer et se familiariser avec leur mode de fonctionnement respectif afin de gagner en transparence et de mieux comprendre ce qu'il faut publier ou non.

Un délégué affirme qu'en raison des pratiques des médias britanniques, seul le président du comité du Royaume-Uni est autorisé à leur parler. On ajoute que l'une des principales difficultés, dans l'établissement des relations avec les médias, réside dans le « journalisme du chéquier » : les deux parties ne peuvent avoir de bonnes relations si elles ne se font pas confiance.

Monsieur Lester dit à cet égard qu'au Canada l'achat d'informations est interdit aux journalistes.

Un délégué demande si les organismes de surveillance pourraient suggérer en douce des sujets d'enquête aux journalistes.

L'idée n'est pas bien accueillie. D'après un collègue, si un organisme de surveillance est au courant d'informations qu'il faut discuter ouvertement et fouiller, il lui incombe de faire le nécessaire à cet égard en évitant de demander à un tiers d'obtenir les informations et de les diffuser.

Un délégué américain affirme qu'il serait très réticent à lancer des journalistes sur des pistes d'enquête plus prometteuses. Selon lui, agir ainsi finirait par émousser la confiance qui permet aux organismes de surveillance d'obtenir les informations des services qu'ils sont appelés à surveiller.

Un délégué demande aux journalistes présents comment ils réagiraient si un employé d'un service de renseignement leur fournissait des informations sur les activités de son service dont le directeur, découvrant la fuite, leur demanderait de se taire pour ne pas porter préjudice à la sécurité nationale.

Monsieur Bronskill répond qu'il ne divulguerait les informations que si c'était dans l'« intérêt public » de le faire. Il précise toutefois qu'il y a moyen de traiter ce genre de situation de façon responsable et que la divulgation pourrait se faire sans porter atteinte à la sécurité nationale.

Monsieur Lester dit qu'il a plusieurs fois refusé de publier certaines informations qu'il avait en mains parce que ce n'était pas dans l'« intérêt public » de le faire.

Au cours des échanges qui suivent, un délégué demande si les journalistes savent vraiment ce qui est dans l'intérêt public et ce qu'on entend par une question de sécurité nationale. Un autre évoque le spectre de journalistes provoquant des scandales par la diffusion d'informations inexactes. Voilà pourquoi, dit-il, il est important que les services de renseignement informent les journalistes lorsque leurs informations sont erronées.

Un délégué présente une autre optique en soulevant la question des obligations morales des journalistes face aux sources qui, au sein des services de renseignement, leur dévoilent régulièrement des informations ayant trait à la sécurité nationale.

Monsieur Bronskill dit que des secrets sont parfois divulgués pour des raisons valables, par exemple, une infraction à la loi. Le journaliste doit alors peser le préjudice que porterait aux institutions démocratiques le fait de ne pas révéler l'information par rapport à ce qu'entraînerait la divulgation.

Monsieur Lester indique qu'avant de rendre une affaire publique, le journaliste vérifie si elle est véridique et s'il est dans l'intérêt public de la dévoiler. Il ajoute que les journalistes protègent leurs sources, à l'instar des services de renseignement.

Un délégué du Canada demande ce qu'est devenu le projet de loi visant à protéger les employés de services de renseignement désireux de signaler des choses importantes aux organismes de surveillance. Un autre mentionne que les dénonciateurs font actuellement l'objet d'un débat sérieux au Royaume-Uni.

Monsieur Bronskill répond que les employés prêts à divulguer des secrets ne sont pas nécessairement légion au sein des services de sécurité. Selon lui, le dénonciateur qui livre des informations aux médias a souvent de bonnes raisons de le faire.

Monsieur Lester fait observer qu'au Canada, plus de gens communiqueraient des informations aux organismes de surveillance si on pouvait leur garantir l'anonymat. Un délégué indique que les employés des services de renseignement belges doivent

jurer de garder le secret professionnel. S'ils communiquaient des informations classifiées aux médias, même dans l'« intérêt public », ils seraient passibles de poursuites au criminel. Le délégué ajoute que les médias de son pays devraient se voir imposer des conditions très rigoureuses quant à ce qui peut être divulgué au public, d'autant plus qu'à son avis la plupart des dénonciateurs agissent pour des raisons personnelles ou par esprit de vengeance.

Un délégué du Canada fait remarquer que la loi canadienne sur les secrets officiels ne s'est pas révélée très efficace pour enrayer la divulgation illégale d'informations au public.

Dans sa conclusion, **madame Gauthier** encourage les journalistes présents à demeurer vigilants et à persévérer dans leur quête de la vérité parce qu'ils sont un élément important du processus de responsabilisation.

Séance de travail nº 4 : Rapports des délégués sur les ressources à prévoir pour les examens : assez de pouvoirs, assez de personnel

Madame Gauthier fait savoir que le CSARS, à l'instar du service qu'il est appelé à surveiller (le SCRS), a vu son budget amputé, mais pas au point de devoir réduire son effectif.

Madame Gauthier dit que les ressources suscitent des questions de gestion des risques et d'efficacité. Face à la première, il faut se demander quels sont les risques qu'un organisme de surveillance néglige de graves lacunes systémiques faute de moyens suffisants et, à la seconde, comment les ressources consacrées à la vérification peuvent avoir un impact plus marquant.

Madame Gauthier mentionne que le directeur du SCRS a récemment déclaré que son service faisait l'objet d'une « surveillance onéreuse ». Aussi, elle se demande s'il se peut qu'un organisme de surveillance ait trop de ressources pour le bien du système. Un trop grand nombre d'examens approfondis peut-il entraver la capacité des services de renseignement à remplir leur mandat?

Madame Gauthier invite les délégués à faire état des ressources et des pouvoirs dont ils disposent pour surveiller les services de renseignement.

Une déléguée d'Afrique du Sud souligne que les ressources ne suffisent jamais! À son avis, l'un des pouvoirs efficaces dont dispose le comité est de scruter à fond le budget des services de sécurité. Elle précise que le rôle de l'« enquêteur » est aujourd'hui presque désuet au sein du comité, les politiciens préférant mener leurs propres enquêtes. Elle se dit donc intéressée à en savoir davantage sur le rôle des enquêteurs dans d'autres pays, ajoutant que la plupart des comités de surveillance sud-africains sont mis sur pied pour répondre à des besoins particuliers et que, selon elle, son pays devrait envisager de se doter d'un comité de surveillance permanent.

Un délégué du Royaume-Uni affirme que son comité ne dispose pas des ressources, du temps et des compétences nécessaires (comme les « initiés » de la communauté du renseignement) pour procéder à des examens détaillés, vu le nombre de services à surveiller. Quant à l'enquêteur chevronné que le comité vient d'embaucher, il n'aura pas nécessairement accès à tous les documents, mais il sera bien placé pour savoir quoi chercher.

Deux autres organismes s'occupent de surveillance au Royaume-Uni : le commissariat, qui examine les demandes de mandat, et le Tribunal, qui entend les plaintes du public. Un délégué précise que les deux organismes sont satisfaits de leurs pouvoirs et de leurs ressources.

Un autre délégué affirme que, bien qu'il soit seul dans son travail, il est très heureux des ressources qui lui sont attribuées et de la coopération dont font preuve les services de sécurité. Il souligne que son principal levier est de pouvoir dénoncer publiquement les services qui refusent de lui fournir les informations dont il a besoin.

Les observations des inspecteurs généraux américains sont très diverses. Ceux qui ont des ressources suffisantes n'éprouvent pas les mêmes difficultés que leurs collègues. Selon un délégué, ce n'est pas tant une question de pouvoirs ou de ressources que de trouver les gens capables d'accomplir le travail. Il dit que son bureau a recruté non seulement des vérificateurs, mais aussi des avocats, des spécialistes du renseignement, des analystes en gestion et des experts en

acquisition, ce qui lui permet d'examiner tout dossier que lui confie le Congrès. Le délégué ajoute que la collaboration entre les divers organismes fait davantage problème et que les groupes de travail formés de représentants de chacun, comme l'Inspector Generals Forum et le Joint Intelligence Oversight Coordinating Group, ont été efficaces à cet égard.

Un IG affirme que son bureau, fort de 160 employés, dispose de suffisamment de ressources et de pouvoirs. Depuis dix ans, ce bureau prend de l'expansion alors que le service, lui, réduit sa taille. Cet IG est aussi d'avis qu'il s'agit essentiellement de trouver le bon éventail de compétences. Au sujet de la collaboration, il fait remarquer que les forums d'IG aux États-Unis donnent des résultats intéressants, tout comme l'Integrity Committee of the President's Council on Integrity and Efficiency in Government. Ce comité fédéral, qui est formé des inspecteurs généraux de ministères et organismes et se réunit chaque mois, entend les plaintes du public sur la conduite de tous les IG gouvernementaux et agit comme « surveillant des surveillants ».

Selon d'autres délégués, leurs bureaux disposent des pouvoirs nécessaires pour remplir leurs fonctions de surveillance, mais ils n'ont pas les ressources voulues pour en user efficacement. Sur le plan des ressources, un délégué précise que, ne comptant que dix personnes pour assurer la surveillance dans tout le ministère, qui est très vaste, son bureau doit recourir à la « gestion des risques » pour déterminer dans quels domaines il y a plus de dangers de manquement à la sécurité. Il conclut en disant qu'il a accepté de réduire le nombre d'inspections dans un secteur particulier, à condition qu'on y maintienne des programmes de formation et de sensibilisation de qualité.

Un délégué déclare que les ressources de son bureau sont un peu justes en raison de la très grande taille de l'organisation qu'il est appelé à surveiller. Il précise que son bureau procède actuellement à sa propre vérification interne pour voir s'il est lui-même à la hauteur des normes et méthodes qu'il emploie pour évaluer les organismes qu'il surveille, c'est-à-dire s'il remplit ses fonctions de la manière la plus efficace et efficiente qui soit. Le délégué se dit satisfait de l'autonomie et de l'accès dont bénéficie son bureau, ce qu'il estime très important.

Une déléguée explique que son bureau n'a pas encore suffisamment de compétences, de ressources et de pouvoirs pour remplir ses fonctions parce qu'il

est nouveau et en pleine croissance. À son avis, la principale difficulté est de trouver les compétences nécessaires pour surveiller l'organisme dont il est chargé : exploitants de satellites, ingénieurs et spécialistes en acquisition.

Un délégué canadien déclare qu'il a suffisamment de ressources pour remplir ses fonctions vu que son mandat est très précis et limité. Il se dit satisfait des pouvoirs qui lui sont conférés à cette fin, d'autant plus qu'il est maintenant habilité à faire part de ses constatations aux plaignants eux-mêmes.

Selon un autre délégué, la question n'est pas tellement de savoir si l'IG a les pouvoirs nécessaires pour remplir ses fonctions, mais de déterminer à quelle fréquence il doit en user. Quant aux employés, il convient que la qualité est nettement plus importante que le nombre.

Une déléguée informe les participants du fait que le Comité R de la Belgique sera bientôt amputé de trois de ses quatre membres permanents et comptera deux membres à temps partiel. Elle se demande comment ce personnel parviendra à effectuer toutes les recherches et à rédiger tous les rapports, dont le rapport annuel, en plus de conseiller le Parlement sur les projets de loi. Par ailleurs, le Comité R a un secrétariat et sa propre équipe d'enquêteurs habilités à assigner et à interroger les témoins ainsi qu'à effectuer perquisitions et saisies. Même s'il a suffisamment de ressources, il accueillerait volontiers un documentaliste, mais le Parlement a jusqu'ici, à plusieurs reprises, rejeté une demande en ce sens.

Un délégué fait observer que, si son bureau manque de ressources, c'est surtout parce qu'il s'occupe à la fois des plaintes et des inspections. Comme le nombre de plaintes peut être difficile à prévoir et exige énormément de ressources, il s'est ménagé la collaboration d'experts possédant une autorisation de sécurité, en cas de besoin.

Ce délégué ajoute qu'il a demandé de nouveaux pouvoirs au gouvernement depuis sa nomination, dont ceux de faire des « vérifications » proprement dites (par opposition à des « requêtes ») et de divulguer à d'autres autorités des informations concernant les menaces (souvent de nature criminelle) que peuvent proférer certains plaignants.

Un délégué demande s'il arrive parfois que les organismes chargés des plaintes

assument les honoraires des avocats de plaignants qui gagnent leur cause ou, inversement, s'ils se font dédommager dans le cas contraire.

On lui répond qu'au Royaume-Uni le lord juriste a son propre barème et évalue lui-même les dommages-intérêts que l'État doit payer aux plaignants.

Selon un délégué, imposer les dépens au plaignant débouté serait contraire à l'esprit même de la loi de son pays, à savoir que la procédure de traitement des plaintes est gratuite. En outre, il croit que, si l'inspecteur général était habilité à attribuer les dépens au plaignant, comme l'a recommandé son prédécesseur, cela lui conférerait un rôle de tribunal, ce qui n'est pas souhaitable.

Les participants sont invités à dire si le personnel d'un des organismes de surveillance a déjà eu du mal à obtenir des informations au nom de ceux qui sont autorisés par la loi à les demander, problème auquel le CSARS s'est heurté à ses débuts. La question ne se pose pas pour le comité du Royaume-Uni, car son droit d'accès n'a aucun fondement législatif. Il est toutefois précisé que, si jamais le comité se voyait refuser l'accès à des informations, cela serait plus embarrassant pour les services de renseignement que pour lui.

D'après un délégué du Commonwealth, il s'agit d'un processus évolutif. L'entente initiale avec les services de sécurité était que seul l'inspecteur général pouvait examiner les dossiers sur les opérations en cours. Or, comme ces services lui font de plus en plus confiance, son personnel a été autorisé à l'accompagner.

Un délégué demande si l'on observe une tendance à la responsabilisation en Nouvelle-Zélande et en Australie, en raison de la participation de leur parlement respectif. Le système ne fonctionne pas très bien dans aucun des deux pays et, en Nouvelle-Zélande, lui dit-on, le comité de parlementaires, composé de membres de l'organe exécutif, se réunit très rarement. Il existe cependant un autre comité qui surveille les affaires financières et stratégiques des deux services de sécurité.

Pour ce qui est de l'Australie, le comité parlementaire mixte sur la sécurité interne a reçu très peu de mandats du gouvernement. Un autre comité du Sénat examine le budget des dépenses principal. Par ailleurs, une commission royale d'enquête a recommandé la mise sur pied d'un comité parlementaire pour surveiller le service australien de la sécurité extérieure.

Une déléguée demande à en savoir davantage sur le genre d'affaires qu'entend l'Integrity Committee aux États-Unis, sur les rapports qu'il produit, sur leurs destinataires et sur les suites que les inspecteurs généraux ont données aux constatations. On lui répond qu'une seule affaire a jusqu'ici mis en cause l'IG d'un service de renseignement et que ce dernier a été lavé de tout soupçon. L'Integrity Committee rend compte au directeur de ce service.

Séance de travail nº 5 : Le processus de surveillance a-t-il changé la culture institutionnelle des organismes de sécurité?

Madame Gauthier fait observer que, selon le directeur du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS), la présence du CSARS a changé le Service, et plus rapidement que prévu. Elle invite l'ancien inspecteur général du SCRS, monsieur David Peel, à exposer quels sont, à son avis, les effets du processus de surveillance sur la culture des services de sécurité et de renseignement.

David Peel, ancien inspecteur général du SCRS, Canada : À son avis, le processus de surveillance n'a pas modifié la culture du SCRS. Il craint plutôt le contraire, c'est-à-dire que le SCRS change la culture des organismes de surveillance.

D'après sa propre expérience, de poursuivre monsieur Peel, le SCRS répugne encore beaucoup à tenir les organismes de surveillance et le Ministre au fait de ses activités. À titre d'exemple du manque d'ouverture au SCRS, il explique que ce dernier refuse de permettre à ses agents de comparaître devant ces organismes ou de répondre à leurs questions sans la présence d'un représentant de l'Administration centrale. Il indique que, si cette façon de procéder ne fait pas problème en règle générale, elle peut parfois s'avérer fort astreignante et gênante.

Selon monsieur Peel, le fait de tenir les choses encore plus secrètes et de ne dire au Ministre que le strict nécessaire suscite de vives inquiétudes quant à l'obligation de rendre compte au niveau politique. À son avis, un service de sécurité n'est vraiment comptable de ses actions que lorsqu'il accepte le processus de surveillance.

Lorsqu'il était inspecteur général, d'ajouter monsieur Peel, il y avait encore au Service bien des gens qui faisaient peu de cas du processus de surveillance, ou qui

en faisaient même fi, et il était difficile de les convaincre que les organismes de surveillance n'avaient pas pour mission de chercher des incidents ou des « cafouillages ». À son avis, ces gens considéraient que les organismes de surveillance s'en prenaient à la culture du SCRS et prétendaient savoir mieux qu'eux comment remplir leur mission. Il ajoute que c'est à cause de cette attitude que son bureau n'a guère réussi à amener le Service à porter toute l'attention voulue à ses constatations et recommandations.

Monsieur Peel fait remarquer que le changement de culture au sein des services de sécurité dépend en grande partie de ceux qui y travaillent. Il exprime l'espoir que ces problèmes disparaîtront au fur et à mesure que le Service gagnera en maturité et que les postes de la haute direction seront occupés par la génération qui aura été témoin de l'action des organismes de surveillance.

Un délégué affirme que son bureau a éprouvé des difficultés semblables au début. Il reconnaît qu'un changement de culture des services de sécurité et de renseignement n'est possible que si le changement vient des échelons supérieurs. En effet, si la haute direction accueille favorablement la surveillance par un organisme de l'extérieur, cette attitude s'étend à l'ensemble du service.

D'autres délégués conviennent aussi que l'appui auquel un organisme peut s'attendre du service qu'il est appelé à surveiller dépend de la haute direction ainsi que de la façon dont celle-ci perçoit et soutient la fonction de surveillance.

Selon la réaction d'un délégué canadien, le problème réside entre autres dans le fait que le SCRS n'a jamais accepté de ne pas relever directement du Ministre, comme c'était le cas avant 1984, mais plutôt de l'inspecteur général, fonctionnaire représentant le Ministre. Ce délégué estime que c'est le propre des services de sécurité de croire qu'il leur faut pouvoir agir indépendamment de leurs dirigeants politiques pour être en mesure de remplir leurs fonctions.

Selon nombre de participants, la force du CSARS réside dans son indépendance face au pouvoir exécutif et dans le fait qu'il rend compte au Parlement et non au gouvernement. Même s'il dit ne pas croire que la présence du CSARS a changé la culture du SCRS, un délégué pense néanmoins que le débat contradictoire est nécessaire et que personne ne doit se dire « j'ai fait mon travail », mais plutôt « j'ai un travail à faire ».

De l'avis d'un délégué, le problème est d'ordre structurel : le SCRS est un organisme de sécurité intérieure qui, de par sa nature même, crée et consomme ses propres produits et ne reçoit pas ses directives de l'extérieur. Ainsi, ajoute-t-il, le Centre de la sécurité des télécommunications (CST), dont les produits sont destinés à d'autres organismes, répond probablement davantage aux besoins des clients de l'extérieur.

Un autre délégué pense plutôt que le problème ne réside pas tant dans la question de savoir de qui relève l'inspecteur général que dans l'attitude du service de sécurité ou de renseignement à l'égard de l'organisme de surveillance. À en juger par l'expérience des Américains, croit-il, si l'inspecteur général doit relever de quelqu'un, mieux vaut que ce soit du directeur de l'organisme, qui a tout intérêt à savoir ce qui se passe sous son toit.

Lorsqu'on lui demande s'il croit qu'une raison d'ordre structurel peut expliquer les difficultés du bureau de l'inspecteur général, monsieur Peel répond qu'à son avis ces difficultés tiennent à la fois à des questions de structure et d'attitudes qui ne pourront être surmontées que si le Ministre et la haute direction du SCRS appuient fermement les principes et les activités des organismes de surveillance.

Même s'il n'a aucune recommandation précise à formuler à cet égard, monsieur Peel se dit confiant que les attitudes envers la surveillance changeront au fur et à mesure que le Service abandonnera sa mentalité « policière ».

De l'avis d'un délégué canadien, le problème réside dans le fait que le bureau de l'inspecteur général est un organisme de surveillance à la fois interne et extérieure. À titre de solution possible, avance-t-il, s'il doit être un organisme de surveillance interne, il doit relever du directeur, comme aux États-Unis. Bien sûr, conclut-il, il faudrait pour ce faire modifier la loi. Une déléguée se demande si le CSARS, l'inspecteur général ou le SCRS devrait proposer la chose au gouvernement. Elle ajoute que l'expérience montre que la solution ne consiste pas simplement à remplacer l'inspecteur général.

En Nouvelle-Zélande, la transparence accrue des services de sécurité tient en partie à l'amélioration du gouvernement sur ce plan. Selon l'auteur de cette affirmation, un autre facteur est que les services de renseignement ont appuyé la loi qui a donné naissance au bureau de l'inspecteur général.

Une déléguée demande s'il est dans l'intérêt du Ministre canadien de maintenir ces tensions vu qu'il n'a pris aucune mesure, ce à quoi on lui répond que l'inspecteur général et le CSARS jouent un rôle important auprès du Ministre en cernant les problèmes pour lui.

Un délégué demande si la communication est bonne entre le bureau de l'inspecteur général et le CSARS et, dans l'affirmative, si ce dernier est au courant de la situation. On lui répond qu'à ses premières années, le CSARS rencontrait l'inspecteur général au moins une fois l'an, parfois plus. Or ces dernières années, ajoute-t-il, les rencontres n'ont pas été aussi fréquentes qu'elles auraient peut-être dû. Un délégué affirme que le CSARS était au courant des difficultés concernant l'inspecteur général, mais il a toujours cru que la situation s'améliorerait au fil des ans, par suite des changements de ministre, de directeur et d'inspecteur général.

De l'avis d'un délégué, pour que l'inspecteur général puisse travailler avec efficacité dans le cadre de la structure globale, le sous-ministre doit avoir assez de poigne pour faire passer le message au Ministre et au Service, ce qui s'est avéré difficile.

Même si la Belgique n'a pas d'inspecteur général, une tension intrinsèque inévitable existe entre le service de sécurité et le Comité R. Selon un délégué, cette tension ne joue pas nécessairement contre le service de sécurité. Par exemple, une surveillance rigoureuse fait voir le service sous un meilleur jour et permet à ses employés de se faire entendre, eux qui autrement n'auraient pas de tribune.

Un délégué d'Afrique du Sud dit espérer que son pays aura bientôt un inspecteur général, ce qu'il estime absolument nécessaire. Il précise toutefois que l'inspecteur général ne doit pas être « les yeux et les oreilles du Ministre », mais qu'il doit plutôt jouer ce rôle « pour le gouvernement, le pays et le peuple ». Il fait observer que certaines « données » historiques ne tiennent plus aujourd'hui et que les services de sécurité et de renseignement ne doivent donc plus être les seuls gardiens des secrets de l'État. Aussi, conclut-il, ils doivent faire preuve d'une transparence plus grande.

Monsieur Peel reconnaît avoir éprouvé des difficultés comme inspecteur général. Il souligne toutefois que les tensions rattachées à ce poste sont intrinsèques et inévitables et que les rapports que celui-ci suppose ne sont pas forcément amicaux.

Cela dit, il laisse entendre qu'une amélioration est possible.

Madame Gauthier remercie monsieur Peel de ses observations et dit qu'elles ont fourni aux participants à la conférence une excellente occasion de discuter du rôle des inspecteurs généraux.

Mot de la fin

Un délégué du Royaume-Uni fait remarquer que les membres de son comité ont été fascinés par le débat interne des délégués canadiens et qu'il était approprié que la conférence soit tenue au Canada cette année. Il formule l'espoir qu'une solution soit trouvée.

La délégation du Royaume-Uni donne rendez-vous aux participants dans deux ans à Londres.

Madame Gauthier remercie la délégation britannique de sa proposition et convient qu'il serait utile de tenir d'autres conférences, vu les échanges constructifs qu'elles suscitent.